



III SEMINÁRIO NACIONAL SOBRE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS - URBFAVELAS
Salvador - BA - Brasil

ENTRE IDEALIZAR E FAZER, REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA CONFORME A LEI 13.465/2017:
REFLEXÕES ACERCA DAS EXPERIÊNCIAS DE EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA DA UFPE EM
IGARASSU-PE.

Fabiano Rocha Diniz (UFPE) - frdiniz.ufpe@gmail.com

Arquiteto-urbanista; doutor em Geografia, Urbanismo e Ordenamento pela Université Paris 3; professor adjunto do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da UFPE; pesquisador do Observatório das Metrôpoles Núcleo Pernambuco e do Inciti.

Silvio Jacks dos Anjos Garnés (UFPE) - silviogarnes@gmail.com

Engenheiro agrimensor; doutor em Ciências Geodésicas pela UFPR; professor adjunto do Departamento de Engenharia Cartográfica da UFPE; pesquisador do Grupo de Pesquisa Regularização Fundiária de Pernambuco.

Ronaldo Augusto Campos Pessoa (UFT) - camposbr@hotmail.com

Bacharel em Ciências Sociais pela Unicap; doutor em Políticas Públicas pela Universität Speyer; professor associado do departamento de Ciências Sociais da UFT; pesquisador do Grupo de Pesquisa Regularização Fundiária de Pernambuco.

Maria de Lourdes de Aquino Macedo Gonçalves (UFPE) - mlaquino@gmail.com

Engenheira Cartógrafa; doutora em Ciências Geodésicas pela UFPR; professora adjunta do Departamento de Engenharia Cartográfica da UFPE; pesquisadora do Grupo de Pesquisa Regularização Fundiária de Pernambuco.



**ENTRE IDEALIZAR E FAZER,
REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA CONFORME A LEI 13.465/2017:
REFLEXÕES ACERCA DAS EXPERIÊNCIAS DE EXTENSÃO
UNIVERSITÁRIA DA UFPE EM IGARASSU-PE.**

Fabiano Rocha Diniz; Silvio Jacks dos Anjos Garnés; Ronaldo Augusto Campos Pessoa;
Maria de Lourdes de Aquino Macedo Gonçalves.

RESUMO:

A experiência de extensão universitária da UFPE no apoio à urbanização de favelas remonta aos anos 1980, pautando-se pela defesa do direito à cidade e da inclusão socioespacial dos assentamentos pobres. A práxis da regularização plena busca promover a “equidade territorial” que, sintetizada no ideal de acesso e de usufruto da terra, das infraestruturas e dos serviços urbanos, pode se tornar um vetor de transformação do espaço urbano. A extensão da UFPE é terreno fértil para o apoio à conquista dessa equidade pela população urbana mais pobre e excluída e um laboratório de experimentação e aprendizado, frente às mudanças trazidas pela Lei nº 13.465/2017. O presente artigo busca realizar uma reflexão crítica dessa atividade, tendo como objeto a experiência de regularização fundiária de unidades habitacionais inscritas em “núcleos urbanos informais” no município de Igarassu, Pernambuco. Na contraposição entre o idealismo das proposições e os resultados alcançados, o trabalho busca responder a duas questões centrais: Até que ponto a aplicação prática dos novos preceitos legais se afasta das intenções originais da luta pela regularização plena? Como as atividades de extensão universitária podem mitigar as inseguranças trazidas pelo novo quadro legal, em defesa da inclusão territorial dos ocupantes dos “núcleos urbanos informais”?

Palavras-chave:

Regularização fundiária urbana; Extensão universitária; Lei federal nº 13.465/2017.

ST – 4: A Nova Lei de Regularização Fundiária.



1 INTRODUÇÃO

A experiência de extensão universitária da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) no âmbito do apoio à urbanização de favelas remonta à década de 1980, no âmbito do Programa de Erradicação da Sub-habitação (Promorar), com a instalação e urbanização da Zeis Vila Redenção no bairro do Engenho do Meio. O acúmulo de saberes conceituais, metodológicos e empíricos se desenvolveu com a participação de vasta gama de especialistas (professores pesquisadores, pós-graduandos e graduandos) atuando em vários domínios disciplinares que consolidaram uma práxis que faz da UFPE referência nesse campo de atividade.

O princípio guia dessa atuação sempre foi o da defesa do direito à cidade e da inclusão socioespacial dos assentamentos pobres à cidade “formal”, linha historicamente construída a partir do apoio à iniciativa popular de criação do Plano de Regularização de Zonas Especiais de Interesse Social (Prezeis), na década de 1980, como base para a regularização urbanística e fundiária de favelas do Recife. As conquistas em torno da aplicação desse princípio se ampliaram ao longo das duas últimas décadas com a instituição do Estatuto da Cidade (2001), a criação do Ministério das Cidades e da Secretaria de Habitação (2003) e a estruturação da Política Nacional de Habitação de Interesse Social, cuja sistemática de gestão teria como diferencial sua natureza participativa, envolvendo os mais diversos atores e agentes sociais. No momento atual, a discussão em torno da realização de projetos de regularização fundiária de assentamentos habitacionais da Região Metropolitana do Recife (RMR) deve ser posta em perspectiva. Trata-se de um período de crise democrática, em que a perda de direitos sociais conquistados através de embates históricos se faz sentir na dissolução de preceitos constitucionais como o da participação social na gestão de políticas públicas e a defesa da equidade social, ao menos no patamar de garantia dos direitos básicos como o de acesso à habitação e ao cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbana.

Nesse contexto e sob o ponto de vista do princípio do direito urbano como “direito a comandar todo o processo urbano” (LEFEBVRE, 1996, apud HARVEY, 2012, p. 78), um **direito comum** que remete ao “exercício de um poder coletivo de moldar o processo de urbanização” (HARVEY, op. cit., p. 74), as atividades extensionistas da UFPE voltadas à regularização (fundiária e/ou urbanística) urbana se centram na promoção da qualidade de vida urbana para além dos interesses do mercado. O potencial de resistência frente aos processos de desposseção está presente nessas atividades e se alinha com a luta pela



democratização do exercício desse direito, delimitado pela Constituição federal em 1988. A concepção do conjunto de trabalhos que colaboram para a regularização de assentamentos pobres relaciona esta última com o ordenamento territorial, entendido como uma práxis “eminente plural” capaz de fazer frente à complexidade de atores, conflitos e escalas própria às questões urbanas (MERLIN, 2007, p. 26-27). Tendo por foco o ordenamento territorial como intervenção afeita ao campo do urbanismo, a práxis da regularização se investe do mesmo compromisso que este último: a promoção de uma “equidade territorial”, a distribuição equilibrada dos benefícios da urbanização entre todos os cidadãos, especialmente no contexto da ampliação da função social da cidade e da propriedade urbana como elucidação conceitual de justiça social urbana e de democratização do espaço. Sintetizada no acesso e usufruto da terra, das infraestruturas e dos serviços (sociais e ambientais) urbanos, no domínio da regularização fundiária essa equidade tem o potencial de se tornar um vetor de transformação do espaço urbano. Ela abarca a busca pela regularização plena dos assentamentos habitacionais consolidados à margem da formalidade legal, abrangendo elementos de cunho não apenas patrimonial (ou dominial), mas urbanístico, ambiental e administrativo. Trata-se de por no cerne da extensão universitária o preceito de “inclusão territorial” a que se refere Rolnik como aquela que garanta “não apenas a melhoria imediata das condições urbanas de vida dos mais pobres, como também a construção de um modelo mais incluyente e democrático de cidade para o futuro” (2007, p. 8). Tal abordagem obriga um enfoque atento às especificidades dos processos de territorialização e seus condicionantes, para além dos aspectos de poder. Deve-se ter em conta a diversidade de situações sob as quais as ocupações ditas “informais” se estabelecem, no que concerne a suas origens, situações dominiais, padrões urbanísticos, vulnerabilidade e exposição a riscos socioambientais, capacidade de resiliência, organização comunitária etc. Diante desses elementos a explorar, a mobilização de múltiplos profissionais e disciplinas é um pressuposto dessas atividades. A experiência de regularização fundiária se apresenta como terreno fértil para o apoio da universidade à fração da população excluída das benesses das políticas públicas de urbanização. Torna-a igualmente um laboratório para a experimentação e o aprendizado, gerando em seu ciclo novos saberes através da análise e revisão dos seus resultados (no campo da pesquisa, inclusive), conhecimentos esses que são partilhados tanto na ação extensionista em si como no ensino na graduação e na pós-graduação, somando



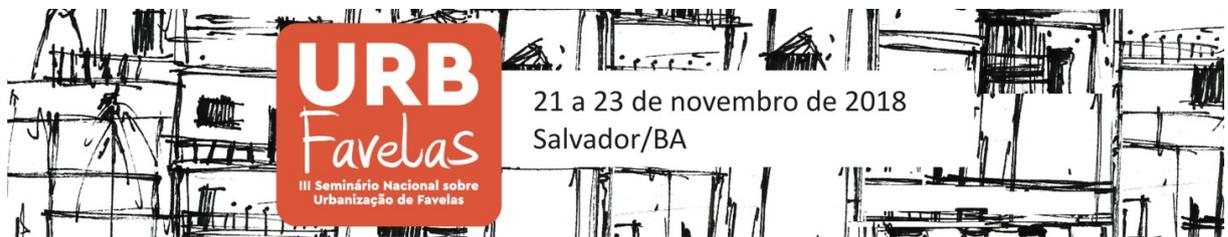
experiências práticas onde a academia exercita seu comprometimento com sociedade.

O presente artigo se propõe a realizar uma reflexão crítica desse tipo de atividade, tendo como objeto a experiência de apoio técnico à regularização fundiária de cerca de 1.000 famílias e suas unidades habitacionais inscritas em “Núcleos Urbanos Informais” do município de Igarassu, em Pernambuco. Toma-se por base o contexto de um quadro legal então em vias de alteração, tendo como referência o conceito que norteia a persecução do objetivo do projeto de extensão: a regularização plena desses assentamentos. Diante dessas balizas, traça-se o percurso percorrido para efetivar as metas definidas, desde a seleção das áreas alvo do projeto até as guias metodológicas aplicadas no processo. Na contraposição entre o idealismo das proposições e os resultados alcançados (procedimentos adotados e produtos concretizados), o trabalho busca responder a duas questões centrais: Até que ponto a aplicação dos novos preceitos legais se afasta das intenções originais da luta pela regularização plena? Como as atividades de extensão universitária podem mitigar as inseguranças trazidas pelo novo quadro legal, em defesa da inclusão territorial dos ocupantes dos NUI?

2 ANTECEDENTES E CONTEXTO DE REALIZAÇÃO:

AINDA HÁ LUGAR PARA A REGULARIZAÇÃO PLENA?

A demanda pela atuação da equipe da UFPE no apoio a processos de regularização fundiária urbana de assentamentos habitacionais na Região Metropolitana do Recife partiu da Secretaria de Habitação do Ministério das Cidades, em novembro de 2016. Tal pedido foi motivado pelo reconhecimento da capacidade técnica dessa equipe, demonstrada nos trabalhos de apoio à regularização fundiária em assentamentos habitacionais inscritos em terras da União no Parque Histórico Nacional dos Guararapes, em Jaboatão dos Guararapes. Nesse caso a atuação da equipe se restringiu aos estudos técnicos para elaboração de um Plano Urbanístico e de Regularização Fundiária e apresentação de propostas necessárias ao encaminhamento de processos de legalização dominial das ocupações, a ser realizada pela equipe da Secretaria do Patrimônio da União em Pernambuco (SPU-PE), vinculada ao Ministério do Planejamento. Coordenado inicialmente pelos professores Suely Leal (Depto. de Arquitetura e Urbanismo) e Jaime Mendonça (Depto. de Engenharia Cartográfica) e, em uma segunda etapa, pelas professoras Suely Leal e Norma Lacerda (Depto. de Arquitetura e Urbanismo), esse projeto foi formatado como prestação de apoio técnico da UFPE, contratado em 2012 pela SPU. Dentre os serviços definidos no Plano de Trabalho e nos Termos de Referência do projeto de



extensão, constavam atividades afinadas com a perspectiva da **regularização plena**, categorizadas em quatro grupos: i) mobilização social e organização do processo participativo; ii) pesquisa socioeconômica e cadastral para fins de regularização fundiária e urbanística; iii) levantamento físico planialtimétrico e descritivos da ocupação para apoio à regularização fundiária e urbanística; iv) estudos e projeto urbanístico para consolidação dos assentamentos, com base nos dados levantados nas demais ações.

Tratava-se de uma demanda que, apesar de interessar diretamente aos ocupantes historicamente fixados na área, foi estabelecida verticalmente, no sentido *top down*. Havia uma razão de ser dessa determinação: o conflito histórico entre o direito dos habitantes de permanecerem na área por eles ocupada e a natureza de zona de preservação histórico-ambiental do sítio em questão. Na tensão entre esses dois interesses, preponderou a decisão política da gestão da SPU em nível nacional de defender a população que ocupava terras da União, através da regularização de suas ocupações. Antevia-se ali a aplicação do preceito da inclusão territorial e uma inversão de prioridades que caracterizou o período entre os governos Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016), com a relativização da importância da salvaguarda do patrimônio histórico diante do interesse social de se dar segurança dominial às ocupações frutos da produção informal do espaço urbano.

O objetivo perseguido era o de elaborar um “Plano Urbanístico e de Regularização Fundiária para os assentamentos habitacionais em área de domínio da União no Parque Histórico Nacional dos Guararapes” (UFPE, 2012). Os meios estabelecidos para isso consideravam o “estudo sistemático dos aspectos urbanísticos, físicos, socioeconômicos, ambientais, históricos e fundiários que subsidiarão o projeto de regularização da área, visando a proteção do Parque Histórico Nacional dos Guararapes” (idem). Além dessas peculiaridades, o processo levava em consideração a participação e a interveniência de vários atores e agentes, tais como: i) o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN); ii) a Prefeitura Municipal de Jaboatão dos Guararapes (PMJG); iii) o Exército Brasileiro; iv) as Associações de moradores dos assentamentos alvos da ação.

Ao longo de quatro anos e meio, com interrupções causadas por questões de ordem administrativa, desenvolveram-se os estudos e projetos de regularização dos assentamentos habitacionais. O primeiro deles, no Córrego do Balaio, serviu de piloto para os procedimentos a serem adotados nas áreas subsequentes, como o Córrego da Batalha. As atividades se



articulavam em uma linha de realização abrangendo três blocos de atividades: levantamentos, estudos e propostas. Nas ações técnicas realizadas nos córregos do Balaio e da Batalha foram priorizados os trabalhos de mobilização social, iniciando-se com as assembleias comunitárias e, consecutivamente, processos de mobilização culminando com a realização de oficinas e eleições nas quadras para formação de comissões de acompanhamento e, posteriormente, do comitê gestor do processo de regularização em sentido mais amplo.

A repercussão dos resultados alcançados na experiência junto à SPU-PE, ainda que não tenha encaminhado a emissão de registros e a titulação dos beneficiários da ação de regularização fundiária, colocou-a em um patamar de certa visibilidade, fortalecida pela rede de articulações técnico-científicas e profissionais que o ambiente universitário propicia. Como no caso dos assentamentos em Jaboatão dos Guararapes, foi através de gestores públicos egressos de cursos de pós-graduação da UFPE que se estabeleceram os entendimentos para formatação de novo projeto de extensão com foco na regularização fundiária de assentamentos habitacionais. Dessa vez, tratava-se de uma demanda apresentada pelo Departamento de Assuntos Fundiários Urbanos vinculado à Secretaria Nacional de Desenvolvimento Urbano do Ministério das Cidades. Seu objetivo se distinguia daquele da SPU-PE, concentrando-se na elaboração e emissão de títulos individuais de cerca de 1.000 unidades imobiliárias. Isso impunha um desafio à equipe de extensão que havia participado da experiência anterior: sair do patamar dos estudos e diretrizes e avançar rumo à concretização de processos jurídicos necessários à titulação. Tratava-se de introduzir um quinto eixo de atividades àqueles do precedente projeto: a regularização jurídica das ocupações e o correspondente registro dos títulos de regularização fundiária. A atenção se deslocava dos condicionantes à regularização e se concentrava na natureza finalística da legalização, afeita ao campo do direito.

A modalidade de contratação dos serviços também apresentava novidades, com o emprego do instrumento denominado Termo de Execução Descentralizada (TED). Definido pelo Decreto nº 8.180/2013, o TED se apresenta como a transferência da União à UFPE dos recursos necessários à realização de atividades que a primeira não teria condições de executar diretamente. Tal descentralização é orientada por um Plano de Trabalho e as atividades acompanhadas conforme o alcance dos produtos determinados conforme o título do projeto: “Regularização fundiária de assentamentos habitacionais da Região metropolitana do Recife”. Firmado o TED em 11 de novembro de 2016, as ações a ele vinculadas seriam iniciadas



pouco tempo após o *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff. Elas se instalariam em meio à polêmica criada em torno do abandono do processo de elaboração de uma legislação que regulamentasse os instrumentos de regularização plena, estabelecidos pela Lei nº 11.977/2009 (Programa Minha Casa, Minha Vida e regularização fundiária de assentamentos urbanos), em favor de uma proposta autocrática do governo recém-instalado. Em meio às críticas ao caráter autoritário da proposta, imposta pela Medida Provisória nº 759/2016, instaurou-se uma incerteza sobre as guias da atividade de extensão. Por prudência, a equipe de coordenação adotou os princípios de regularização plena e do direito à cidade como referências. Para além das implicações do quadro legal em transição, tomava-se como responsabilidade a adoção de medidas que seguissem respeitando a concepção anteriormente desenvolvida.

O projeto de extensão se iniciava com a “troca de turbina durante o vôo”, com a montagem e operação de um processo complexo em meio à transição normativa e à insegurança jurídica das iniciativas do ente federativo que pilotava o TED. A introdução do eixo correspondente à titulação dos imóveis implicava alterar a linha de desenvolvimento das atividades, conforme já registrado. O projeto foi desenhado em cinco etapas distintas e subsequentes. Desde o contato, sensibilização e mobilização dos beneficiários para participação do processo, passando por um reconhecimento preliminar da situação de cada área e os ajustes para efetuar os levantamentos e estudos voltados à compreensão abrangente das condições urbanístico-ambientais e dominiais dos assentamentos, o encadeamento dos trabalhos alimentaria as diretrizes de regularização e a preparação dos documentos e atos notariais para a titulação dos imóveis. Não se descartava a necessidade de retomar ou ajustar trabalhos a fim de esclarecer, qualificar ou corrigir dúvidas acerca da situação das ocupações para fins da regularização. A estrutura de gestão das ações de extensão também se tornou mais complexa, abarcando o apoio de uma secretaria e de pessoal técnico especializado na gestão de processos administrativos como o TED. Outra inovação foi o compartilhamento da coordenação do projeto, distribuída em duas esferas distintas: uma afeita à operação burocrática e executiva das atividades (a cargo do coordenador geral¹ formalmente à frente do projeto), outra voltada aos aspectos de cunho estratégico vinculado ao planejamento e articulação institucional².

¹ O professor adjunto Sílvio Garnés, do Depto. de Engenharia Cartográfica.

² A professora titular aposentada da UFPE, Suely Leal.



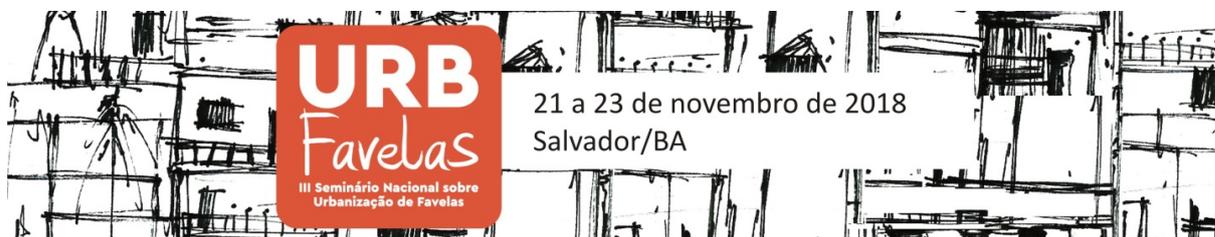
3 ENTRE AS INTENÇÕES E OS GESTOS:

A PRÁTICA SOBRE UMA CORDA BAMBA

Dado o contexto no qual se realizaria o projeto de regularização, o primeiro ato de sua execução se centrou em três eixos de caráter preparatório: i) o planejamento operacional das atividades previstas no Plano de Trabalho do TED (logística, ajustes metodológicos e físico-financeiros); ii) a seleção e capacitação da equipe (sobretudo bolsistas de graduação e pós-graduação); iii) a escolha das áreas alvos do projeto (inscritas na RMR). Os dois primeiros eixos se desenvolveram ainda sob a incerteza do quadro normativo, tendo sido assumido o preceito da promoção da regularização plena em sintonia com a metodologia e a articulação dos trabalhos necessários a este fim, em conformidade com a prática de extensão universitária já experimentada. O terceiro eixo representou um desafio suplementar à equipe. De início, foram estabelecidos critérios básicos para essa escolha, considerando aspectos como: i) localizar-se na RMR; ii) abrigar cerca de 1.300 unidades habitacionais; iii) ser área pública e desembaraçada; iv) não estar inserida em Unidade de Conservação da Natureza, de Preservação do Patrimônio Histórico ou outra categoria especial; v) haver continuidade administrativa e capacidade institucional da administração do município onde o assentamento habitacional se localiza; vi) haver concordância e interesse em estabelecer parceria por parte da administração municipal; vii) haver organizações sociais e lideranças comunitárias representativas da população residente; viii) tratar-se de assentamento habitacional classificado como Zeis ou passível de transformação em Zeis; ix) não se tratar de assentamento distante ou de difícil acesso.

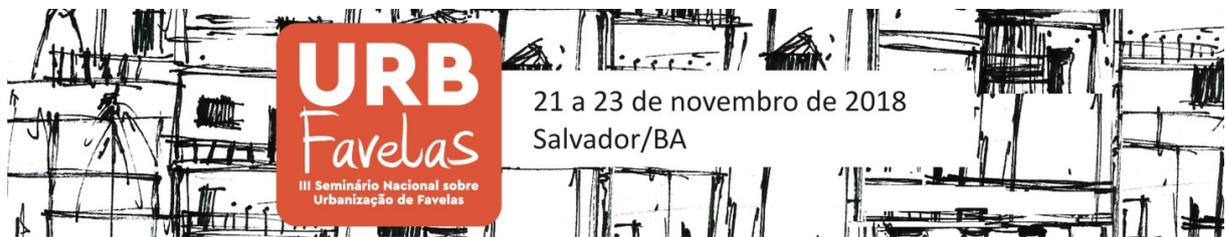
Foram analisados 23 assentamentos em áreas de cinco municípios metropolitanos: i) Recife (Zeis Santa Luzia); ii) Olinda (bairros de Jatobá, Bultrins e Tabajara); iii) Abreu e Lima (bairro do Fosfato); Cabo de Santo Agostinho (conjunto habitacional Nova Vila Claudete, em terras do Complexo Industrial e Portuário de Suape); v) Igarassu (Zeis Manancial, bairros de Posto de Monta e Tapajós). A maioria desses não abrigava população próxima à meta estabelecida, o que indicava a possibilidade de se trabalhar simultaneamente em mais de uma área. A área que atendia mais amplamente os critérios definidos, a comunidade de Santa Luzia, às margens do rio Capibaribe no Recife, acabou não sendo a escolhida.

Igarassu, município cuja sede dista cerca de 27km do Recife, seria selecionado por uma conjunção de fatores: primeiramente devido a um aspecto de ordem simbólica, por se tratar de



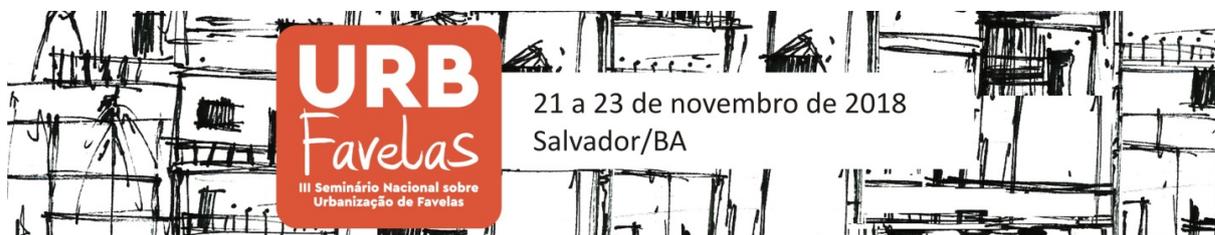
um dos primeiros núcleos de povoamento do Brasil; em seguida pela interveniência direta do prefeito local junto ao então Ministro das Cidades, o pernambucano Bruno Araújo, que acataria sua demanda. Apesar dessa interferência política, os critérios definidos eram atendidos pelas áreas em questão, quanto aos condicionantes de ordem física (localização, população, restrições ambientais ou outras) e organizacional (existência de Zeis, compromisso político, capacidade administrativa etc.). O aprofundamento das análises referendaram a escolha definida na esfera federal, mas confirmaram a hipótese de se trabalhar não apenas em uma área, mas em três, uma delas distante quase 4km das demais.

Vencida essa etapa, que tomou quase seis meses do cronograma, o projeto de extensão iniciaria os trabalhos de campo ao tempo em que a Lei nº 13.465/2017 foi promulgada, passando os trabalhos a serem pautados pelo que essa lei regulamentava. À parte mudanças de caráter restrito às nomenclaturas, como a definição do termo “Núcleo Urbano Informal” (NUI) que passaria a designar os assentamentos habitacionais informais do ponto de vista legal, a lei trazia alterações mais profundas com vistas à regularização, como a introdução de novidades em certos instrumentos, alguns já previstos na Lei nº 11.977/2009: i) Legitimação fundiária; ii) Legitimação de posse; iii) Arrecadação de imóveis abandonados como bem vago; iv) Direito real de laje; v) “Condomínios de lotes” e “Condomínio urbano simples”. Conceituada como Regularização Fundiária Urbana (Reurb), o processo de regularização passa a ser entendido como aquele em que se aplicam “medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais com a finalidade de incorporar os núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes” (Lei nº 13.465/2017, Art. 9º). Entendidas tais medidas como meio para dirimir conflitos dominiais próprios de assentamentos informais instalados sobre área pública ou privada, trata-se de prover os ocupantes estabelecidos de segurança jurídica que lhes garanta acesso a direitos reais. Sob essa conceituação, no Art. 10 da lei são listados seus objetivos, dentre os quais se podem sublinhar: “ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados”; “garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas”; “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”. A leitura acrítica desses objetivos favorece um entendimento de que a lei segue privilegiando o preceito da regularização plena. Entretanto, aprofundando a análise se percebem aspectos



conflitantes com esse princípio, que possuem um potencial de perverter os objetivos traçados. O primeiro é a possibilidade concreta de se privilegiar o direito real vinculado à propriedade individual do imóvel regularizado. Na lei, como no Decreto nº 9.310/2018 que regulamenta seus instrumentos, não se definem instrumentos que, associados ao direito de propriedade dos beneficiários, venham a frear a ação do capital imobiliário sobre os NUI cujos imóveis doravante estariam desembaraçados de pendências de ordem jurídica. Esse é o papel cumprido pelas Zeis em cidades como Igarassu: estabelecer limites que desestimulam o interesse do mercado e impõem barreiras a processos de gentrificação pós-regularização. Do mesmo modo, caso não se avance no sentido de uma produção social do habitat de melhor qualidade com o suporte dos poderes públicos, alguns dos objetivos listados podem vir a se conjugar de modo pernicioso. A intenção de “criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes”, de “concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo” e de “prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais”, podem relacionar a existência de ocupações ao respeito a padrões urbanísticos formais, barrando soluções de natureza autônoma que empregam parâmetros de ocupação mais flexíveis. Quanto à participação e ao controle social sobre o processo também há avanços e limitações. No caso do projeto de extensão desenvolvido em Igarassu, a equipe da UFPE sugeriu a criação de um ambiente de gestão voltado à gestão do processo de modo participativo e colaborativo, instância que acabaria sendo incorporada no Decreto nº 9.310/2018. Esse ambiente tomou a forma de uma Comissão de Regularização Fundiária Urbana, instância formalizada pelo Decreto Municipal nº 010/2017 que reunia representantes dos operadores do processo de regularização: a Empresa de Urbanização de Igarassu (Urbi); a Secretaria Executiva de Articulação Social; o Cartório de Registro Único de Igarassu; e a UFPE. Seu funcionamento tem sido posto à prova, com a discussão e a solução de conflitos e o ajuste do nível de aprofundamento e do formato dos documentos levados ao órgão notarial. Isso tem facilitado o encaminhamento dos processos, ainda que, diante do contexto inicial de insegurança quanto aos atos cartoriais, o Cartório municipal tenha estabelecido exigências que o decreto federal acabaria por simplificar.

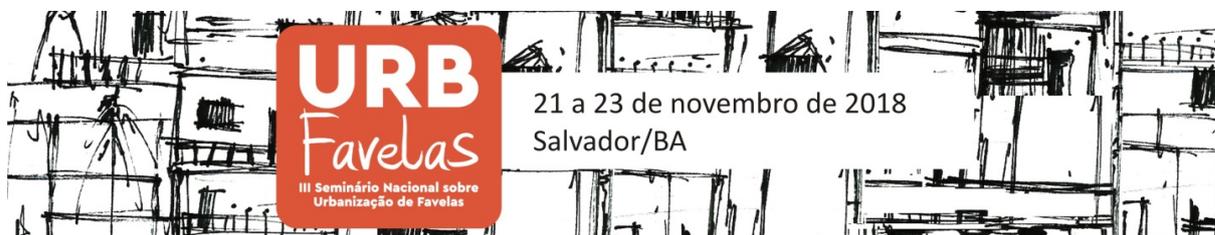
Por outro lado, uma série de questões acarretou problemas para efetivar essa participação e controle. Primeiramente, os prazos e os recursos firmados no TED limitam o aprofundamento



do processo, que tende a ser simplificado e abranger audiências dispersas. Identificou-se um baixo nível de organização das comunidades residentes e uma enorme desconfiança acerca do projeto, diante de repetidas promessas anteriores não cumpridas nesse campo. Além disso, há a necessidade de se trabalhar concomitantemente em três NUI (mesmo que de modo progressivo e contínuo, a partir de uma experiência piloto, em Tapajós), o que leva à repetição de processos que poderiam ser desenvolvidos em conjunto atraindo maior número de participantes. Finalmente, ao se tratar de um projeto que surge de uma demanda do poder público local e federal, há um distanciamento natural e a ignorância das responsabilidades e interesses dos ocupantes, próprios das iniciativas tomadas de cima para baixo. Posto que a participação e o controle social são desenhados como eixo em torno do qual as ações do processo de regularização devem se desenvolver, a “rotação” do ciclo idealizado pelo MinCidades para a Lei nº 11.997/2009 acaba prejudicado.

O encadeamento referido toma forma pela nova lei de regularização fundiária, que define em seu Art. 28 as fases a que a Reurb deve obedecer: i) o requerimento dos legitimados; ii) o processamento administrativo do requerimento; iii) a elaboração do projeto de regularização fundiária; iv) o saneamento do processo administrativo; v) a decisão da autoridade competente; vi) a expedição da CRF pelo Município; vii) o registro da CRF e do projeto de regularização fundiária aprovado no cartório. No que concerne à elaboração do projeto de regularização fundiária em si, o Art. 35 estabelece como conteúdo mínimo: i) o levantamento planialtimétrico e cadastral georreferenciado; ii) a planta do perímetro do núcleo urbano informal com demonstração das matrículas ou transcrições atingidas; iii) o estudo preliminar de desconformidades e das situações jurídica, urbanística e ambiental; iv) o projeto urbanístico; v) os memoriais descritivos; vi) as propostas de soluções para as desconformidades e questões jurídica, urbanística e ambiental; vii) os estudos técnicos para situação de risco; viii) os estudos técnicos ambientais; ix) o cronograma físico de serviços e implantação de obras de infraestrutura essencial, compensações urbanísticas, ambientais etc.; x) o termo de compromisso de cumprimento do cronograma físico.

No projeto de extensão, o desenvolvimento desse conteúdo se deu conforme quatro movimentos essenciais: i) a **mobilização**, com o contato permanente, informação e sensibilização dos beneficiários; ii) os **levantamentos** de informações sobre a ocupação nos NUI do ponto de vista cadastral, urbanístico-ambiental, jurídico e de risco, consolidados em



registros cartográficos e respectivos memoriais; iii) os **estudos** acerca das condições dessas ocupações, visando qualificar tanto os imóveis (territoriais e prediais) quanto os seus ocupantes (beneficiários) e orientar as soluções adequadas às desconformidades e questões identificadas; iv) as **propostas** de solução para essas questões e a orientação para consolidação das ocupações necessária à regularização fundiária dos imóveis, destacando-se os aspectos mencionados – soluções urbanístico-ambientais (incluindo infraestrutura essencial e reassentamento), erradicação de situações de risco, memoriais descritivos, cronograma físico de obras e serviços e o termo de compromisso). Segundo tais movimentos e conteúdos, organizaram-se as atividades da equipe da UFPE, como apresentado na Tabela 1.

Tabela 1 – Natureza das atividades e responsabilidades das equipes.

Movimento	Natureza da atividade	Equipe responsável
Mobilização	Transversal	Mobilização social
		Levantamento social e cadastral
Levantamento	Cadastral	Levantamento social e cadastral
		Mobilização social
	Cartográfico	Cartográfica
	Urbanístico-ambiental	Urbanística
	Jurídico	Jurídica
Estudos	Preliminar	Urbanística
		Jurídica
	Ambiental	Urbanística
	Risco	Urbanística
Propostas	Soluções urbanístico-ambientais	Urbanística
	Memoriais descritivos	Cartográfica
		Jurídica
	Cronograma de obras e serviços	Urbanística
		Urbi/PMI
	Termo de compromisso	Levantamento social e cadastral
Mobilização social		
Jurídica		

Fonte: Equipe técnica da UFPE, 2017.

A execução dessas atividades não se prendeu à delimitação rígida dos papéis de cada equipe e as responsabilidades por elas assumidas. Tratando-se de um processo de abordagem multidisciplinar, com um peso bastante forte dos trabalhos de campo para a caracterização da situação da ocupação, sua análise e encaminhamento de soluções, houve uma integração e colaboração ampla entre as equipes. Desde a ação que antecede o primeiro movimento, a sensibilização e mobilização³ dos beneficiários em cada NUI, as equipes atuaram em bloco,

³ Coordenada pelo professor associado Ronaldo Campos, do Depto. de Ciências Sociais da UFT.



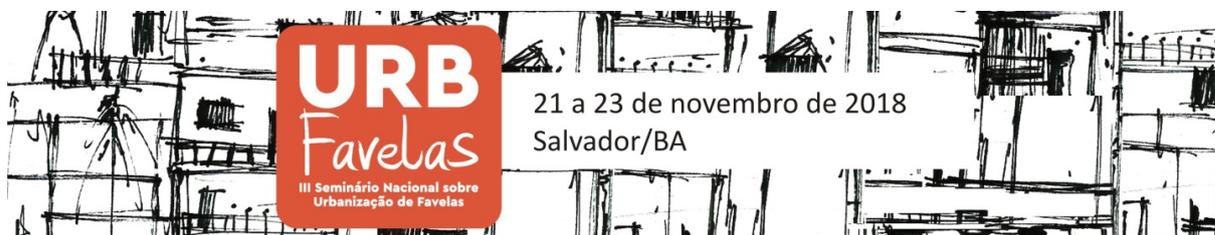
distribuindo-se pelas áreas selecionadas para identificar as organizações, associações ou outras instituições existentes, além de contatar e articular a atuação dos organismos públicos que se envolveriam no processo de regularização. Essa ação, de natureza transversal, se deu em três momentos: i) a sensibilização inicial, associada a um processo informativo; ii) a mobilização para os momentos de coleta de dados em campo ou em locais fechados, facilitando a recepção dos pesquisadores e antecipando quais as informações seriam demandadas; iii) a coleta de documentos e informações complementares, em campanhas com o apoio da Urbi/PMI e alimentação direta do Sistema de Informações Geográficas (SIG) criado para o projeto.

A mesma cooperação ocorreu nos trabalhos em campo, com o levantamento cadastral (físico e social), e no gabinete, com a alimentação do sistema de informações geográficas criado para esse fim (o Banco de Dados Digital para Regularização Fundiária - BDRF), bem como a elaboração de cartas e mapas temáticos, memoriais descritivos, fichas individuais dos beneficiários e suas benfeitorias etc. Esse trabalho se deu sobretudo nos fins de semana, momento em que a maioria dos ocupantes beneficiários do projeto se encontra em seus domicílios. As reuniões de trabalho de caráter mais específico foram realizadas no período noturno, em dias úteis da semana. A base física da situação de ocupação, dos limites dominiais e de todo o sistema de informações adotado foi obtida pela atuação da equipe de estudos cartográficos⁴, cujos produtos serviram de base para as análises dos problemas urbanístico-ambientais e a elaboração de soluções para eles. Do mesmo modo, esses levantamentos geraram informações que foram tratadas com a preocupação de responder por uma base cartográfica com a precisão exigida pelas normativas, permitindo o georreferenciamento dos elementos e físicos da ocupação (sobretudo as unidades imobiliárias) e das informações sobre suas características. Do mesmo modo, esse trabalho permitiu a elaboração dos memoriais descritivos dos limites dominiais existentes e das novas matrículas geradas pelo processo de regularização (das glebas e das unidades imobiliárias).

Associados a esse tipo de levantamento foram realizados os estudos jurídicos⁵, que consideraram não apenas elementos das desconformidades encontradas nos NUI, mas os caminhos para saneamento jurídico dessas e o desenho legal dos processos voltados à

⁴ Coordenados pela professora adjunta Maria de Lourdes Aquino, do Depto. de Engenharia Cartográfica.

⁵ Coordenados pelo professor assistente Igor Jordão, do Centro Universitário Brasileiro (Unibra).

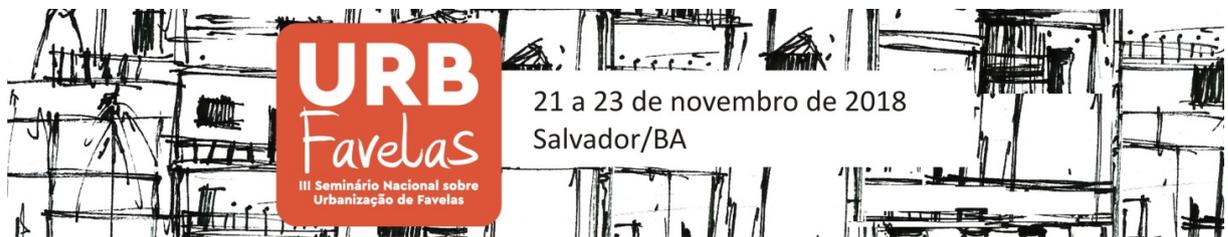


regularização, passando pela análise e definição dos instrumentos legais mais apropriados, bem como apoio aos atos administrativos assumidos pela municipalidade, tais como a Decisão Administrativa e a Solicitação de Inscrição da CRF em Cartório. Além desse papel operacional, a atuação da UFPE nesse domínio se voltou à articulação institucional para a cooperação entre os diversos atores, no âmbito da Comissão de Regularização Fundiária. Para o levantamento cadastral e socioeconômico⁶ foram utilizados *tablets*, facilitando a coleta de dados dos ocupantes e o registro de imagens (dos imóveis, seus confrontantes e dos documentos) que alimentam o BDRF usado para qualificar a ocupação e os beneficiários e gerar as CRF digitais. Essa pesquisa deu ênfase à caracterização dos NUI alvo da ação como passíveis de enquadramento na modalidade de Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (Reurb-S), desde que os beneficiários em sua maioria possuem renda familiar inferior ao limite dos três salários mínimos, o que os isenta de ônus no processo de regularização, cujas custas serão assumidas pela municipalidade. Um fato acarretado pela transição normativa merece destaque: os dados coletados se baseavam naqueles compreendidos no cadastramento realizado para os assentamentos do PHNG, mas para fins da Reurb-S e das exigências do Cartório de Registro Único de Igarassu foi necessário retornar a campo para a coleta de informações complementares necessárias à referida qualificação.

Em paralelo à coleta de dados sobre os imóveis e seus ocupantes, deu-se a visita da área com a observação e registro dos padrões de ocupação dos NUI, igualmente acompanhados do registro fotográfico da situação encontrada, ilustrando os problemas de ordem urbanístico-ambiental e de risco. Esse levantamento, associado àqueles da pesquisa cadastral, alimentaria o SIG com foco na elaboração do Projeto Urbanístico, componente do Projeto de Regularização Fundiária, que por sua vez compõe o processo de regularização e é apoiado pela emissão da Certidão de Regularização Fundiária (CRF). Seu objetivo é a identificação de padrões urbanístico-ambientais compatíveis com o objetivo de “garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas” (Lei nº 13.465/2017, Art. 10, inciso VI). Visto por outro ponto de vista, o Projeto Urbanístico⁷ aponta as situações que não podem ser consolidadas, ou seja, aquelas em que a titulação dos imóveis não será possível. Mas, também

⁶ Coordenado pelo professor adjunto Fabiano Diniz, do Depto. de Arquitetura e Urbanismo, hoje partilhada com o professor Ronaldo Campos.

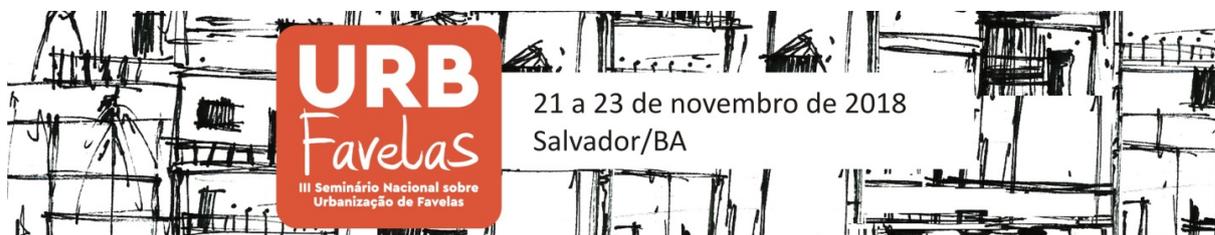
⁷ Coordenado inicialmente pelo professor titular aposentado da UFPE, Sílvio Zancheti, e posteriormente assumido pelo professor Fabiano Diniz.



aponta soluções para situações de risco ou de potencial impacto ambiental, orientando as remoções necessárias e a implantação de infraestruturas essenciais (sistemas de abastecimento de água e de coleta e tratamento de esgotos, redes de energia elétrica, drenagem de águas pluviais e equipamentos urbanos necessários). No caso do NUI de Novo Tapajós em Igarassu, boa parte das propostas de melhoria dos espaços públicos urbanos (vias, passeios, áreas verdes suplementares) e no sistema de coleta e tratamento de esgotos (que serão assumidos pela PPP de saneamento do governo estadual) não foram acatadas pela municipalidade, que ao final assume a responsabilidade pela execução das obras e serviços previstos e firmados no cronograma físico que compõe o Projeto de Regularização Fundiária. Apenas a remoção de imóveis instalados sobre um canal de drenagem e esgotamento de águas servidas foi acatada e inserida no projeto. Apesar disso, pode-se afirmar que as condições de habitabilidade daquele NUI atende aos preceitos essenciais de uma regularização plena.

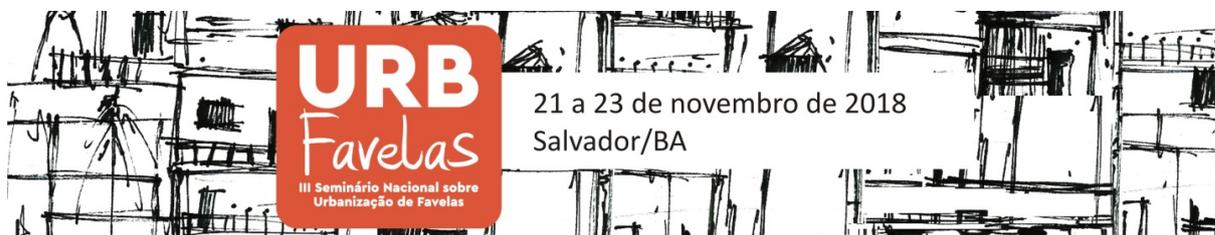
Os resultados alcançados por essas atividades correspondem aos conteúdos mínimos dos projetos de regularização e urbanístico definidos pela lei: i) identificação das áreas ocupadas, do sistema viário e das unidades imobiliárias existentes; ii) identificação e delimitação das quadras e suas subdivisões (lotes, frações ideais); iii) identificação e delimitação das unidades imobiliárias (edificações) a serem regularizadas; iv) identificação e delimitação dos logradouros, espaços livres, áreas públicas, edifícios públicos e equipamentos urbanos; identificação das áreas já usucapidas; v) indicação de medidas de adequação para correção de desconformidades de ordem jurídica e dominial; vi) indicação de medidas de adequação voltadas à promoção da mobilidade e acessibilidade urbanas; vii) propostas para dotação de infraestruturas urbanas essenciais e obras relacionadas; viii) indicação de relocação de imóveis sujeitos a riscos ou em área de proteção ambiental; ix) recomendação de outras soluções em acordo com a municipalidade.

No caso do NUI piloto, Novo Tapajós, esses resultados apoiaram a elaboração dos documentos de ordem legal, voltados à formalização do processo de regularização fundiária no campo do registro cartorial, tendo como finalidade a titulação dos imóveis. Sendo o Projeto de Regularização o instrumento chave desse processo, ele se faz compor por uma série de documentos oriundos dos estudos e propostas relacionados, postos entre as fases indicadas no Art. 28. Para a titulação, o projeto desenvolvido no quadro da extensão apresentou aspectos relacionados a: i) **Denominação, Memorial descritivo e delimitação das Unidades**



regularizadas, de modo a permitir a individualização de cada unidade imobiliária, as matrículas existentes e aquelas alteradas/criadas pelo projeto; ii) **Definição da Modalidade de regularização, Listagem e Ficha Individual de beneficiários**, qualificando individualmente os beneficiários e seus cônjuges/parceiros e seus imóveis, bem como estabelecendo a modalidade de regularização adotada (Reurb-S) e justificando instrumentos empregados para sua execução; iii) **Responsabilidades de obras e serviços e Cronograma físico de intervenções**, correspondentes às intervenções necessárias à regularização, assumidas pela municipalidade através da Empresa de Urbanização de Igarassu (Urbi). As cópias dos requerimentos, prenotações e certidões relativas aos atos de registro praticados para fins de titulação também foram elaboradas e apresentadas pela equipe da UFPE, com o devido respaldo e aceite dos entes administrativos envolvidos. O primeiro deles é a **Decisão Administrativa** assinada pelo presidente da Urbi, como representante legal da Prefeitura Municipal de Igarassu (PMI), que indica o Processo de Reurb-S (nº 486/2017) e apresenta os elementos-chaves para Saneamento do ato de regularização fundiária, o Instrumento Jurídico usado para tal fim, a Notificação emitida aos titulares das glebas confinantes e da área que será regularizada, a Certidão de Regularização Fundiária (CRF) em si, o Projeto de Regularização e Planta Urbanística Aprovada a que se vincula essa CRF, bem como a decisão jurídica administrativa para dar seguimento ao registro no cartório via requerimento. São ainda apresentadas a **Solicitação de Inscrição da CRF** e a **Certidão de Regularização Fundiária** propriamente dita e seu detalhamento (Denominação do NUI, Novos Tapajós); Memorial Descritivo; Modalidade de Regularização; Responsabilidades pelas obras, serviços e/ou estudos técnicos; Unidades Regularizadas; Listagem dos Beneficiários; Ficha Individual da CRF dos Beneficiários).

Um aspecto subjacente do projeto de extensão, mas não menos relevante, foi fruto do acúmulo de experiências e a avaliação crítica dessas, o que gera um potencial de ajustes e aperfeiçoamento de metodologias, ferramentas e abordagens de cunho técnico e político-administrativo bem explorado pela equipe. Um exemplo disso é o desenvolvimento de procedimentos integrados e cooperativos, em que as equipes se congregam e se complementam no sentido da colaboração em torno de um mesmo fim. De outro lado, o emprego de SIG com georreferenciamento de dados individuais de cada unidade imobiliária, já vinha sendo desenvolvido de modo proveitoso desde a experiência de regularização em

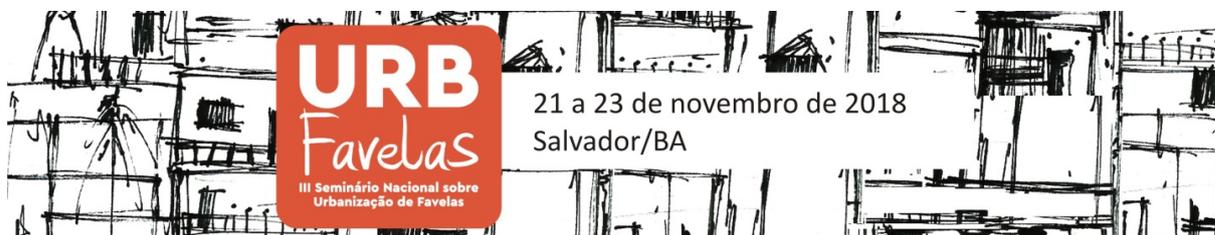


terras da União em Jabotão dos Guararapes. Tomando como base a simulação criada para trabalhar com os campos abrangidos pelo Sistema Integrado de Administração Patrimonial (Siapa) do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, o projeto de regularização fundiária em Igarassu estabeleceu um salto qualitativo operacional, com a criação da ferramenta do **Banco de Dados Digital para Regularização Fundiária (BDRF)**, cuja consolidação alimenta o sistema automatizado de geração da **Certidão Digital de Regularização Fundiária (CDRF)**. Esta última é construída através dos registros do BDRF, cujos dados são organizados respeitando os modelos dos registros empregados pelo ente notarial, no caso, o Cartório Único de Registro de Igarassu.

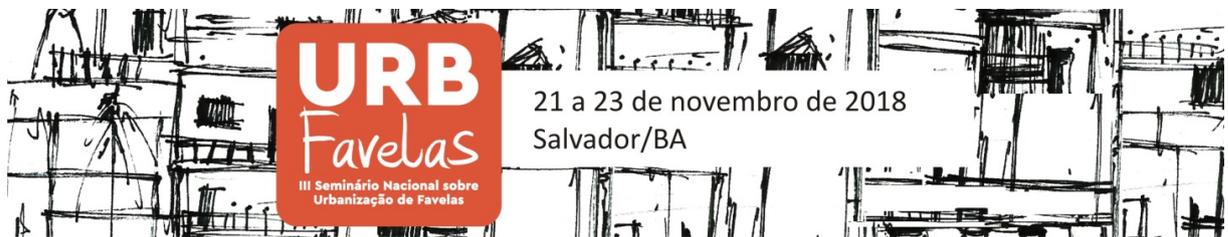
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS – OS RESULTADOS SÃO MITIGADOS?

A resposta às questões apresentadas na Introdução deste artigo trazem em si a compreensão da complexidade representada tanto pelo contexto de transição em que o processo de regularização fundiária dos Núcleos Urbanos Informais de Igarassu se dá, quanto pela natureza extensionista das ações levadas a efeito pela equipe da Universidade Federal de Pernambuco. O primeiro aspecto, como visto, desdobra-se em dois desafios complementares. De início, a respeito das próprias guias que norteiam as ações, tanto do ponto de vista conceitual quanto político, desde que essas se iniciam antes mesmo de uma consolidação de novas diretrizes de intervenção, num quadro em transformação. Nesse quadro, havia ainda a suspeita de se ter por fim a flexibilização de procedimentos que favoreceriam não o público-alvo preferencial, a população mais pobre assentada em núcleos informais sem condições de habitabilidade adequada, mas ao mercado imobiliário que teria facilitado o acesso a terras desembaraçadas de limites jurídico-dominiais. Em seguida, o fato de que essa transição gerava alto grau de incerteza sobre a aplicação de alguns dos instrumentos antes defendidos pelos que militavam pela regularização plena, o que representaria perdas concretas de direitos que vinham sendo conquistados num sentido *bottom up*.

No segundo, tratando-se de um projeto de extensão universitária, havia uma preocupação natural de se equilibrar os ritmos e formas de abordagem dos problemas vinculados à regularização fundiária num ambiente acadêmico, em que os trabalhos se desenvolviam partilhando o tempo da equipe com outras atividades, de ensino e pesquisa. Ainda sobre esse aspecto, a natureza do instrumento na origem do projeto de extensão, estabelecido sob a forma de um Termo de Execução Descentralizada, incide diretamente no enquadramento dos



trabalhos por Termos de Referência e um Plano de Trabalho que podem representar certo “engessamento” de iniciativas que demandam certo grau de flexibilidade para ajustes frente ao contexto de mudanças e às especificidades de cada assentamento habitacional. Isso posto, a avaliação do nível em que os novos preceitos legais se afastariam do ideário construído ao longo do percurso de luta pela regularização plena pode ser feita segundo uma perspectiva dual: o que se ganhou e o que se perdeu em relação a experiências anteriores? A resposta a essa pergunta pode ser desenvolvida em dois sentidos. O primeiro deles é cartesiano e quantitativo: em 18 meses de atividades de extensão, o projeto de regularização fundiária urbana em Igarassu chegou a um total de 1.134 unidades imobiliárias cadastradas, em três NUI que totalizam 31ha e abrigam ao todo cerca de 2.150 habitantes. Considerando o período de transição usado para capacitação, planejamento das ações e seleção das áreas alvo, esse tempo se reduziria a cerca de 12 meses, ao longo dos quais se concluíram as atividades para titulação dos imóveis dos beneficiários da área piloto, Novo Tapajós. Ali, afora duas unidades imobiliárias já usucapidas, foi formalmente encaminhada solicitação de 350 registros individuais – ainda que a legislação permitisse numa fase inicial o registro coletivo, através da CRF. Comparativamente, em um período mais longo (cerca de quatro anos e meio) foram apresentados estudos e diretrizes para regularização de 1.326 unidades imobiliárias cadastradas nas áreas de domínio da União no Parque Histórico Nacional dos Guararapes, numa área de 21,6ha. Neste último caso, ainda que apresentasse as informações físicas e descritivas fundamentais para o encaminhamento dos processos de titulação, a equipe da UFPE não respondeu pela elaboração desses processos, que ficaram a cargo da SPU-PE. O segundo sentido da busca de respostas se refere ao atendimento aos preceitos da regularização plena. Posto em perspectiva, esse conceito teria como eixo motor a lógica do exercício do direito à cidade, pressupondo um lugar de destaque para a participação dos beneficiários no processo de regularização, desde a formulação da demanda (na fase hoje definida como “requerimento dos legitimados”) até a finalização dos registros e emissão de títulos. Em ambas experiências recentes da UFPE nesse domínio da extensão universitária, as solicitações emanam de entes administrativos federais. Apesar de não haver um protagonismo dos beneficiários, estes tomaram parte do processo. Nos dois casos, a participação se limitou à informação e consulta acerca de propostas de soluções das quais os moradores dos assentamentos pouco tomaram parte. Do ponto de vista do alcance dos objetivos, esse fator

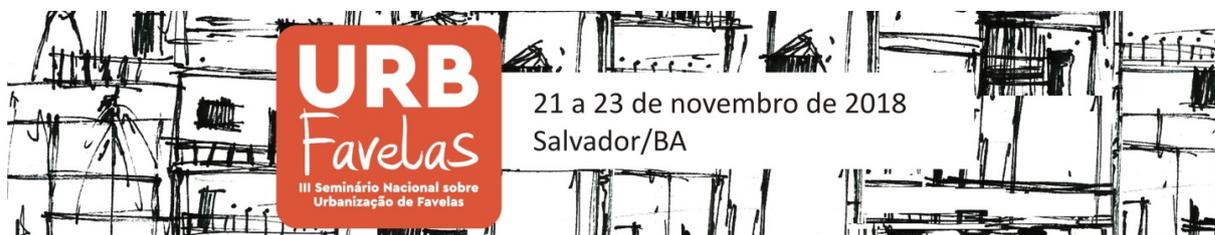


não acarretou entraves, mas se pode questionar se as soluções adotadas são realmente aquelas que os beneficiários desejavam.

Ainda a respeito desse segundo eixo de respostas, a plenitude da regularização estaria atrelada a intervenções de transformação da qualidade do habitat urbano sobre o qual o projeto de extensão se debruça. Para além do critério dominial, ou do exercício de direitos reais em relação à terra urbana, esse critério pressupõe o alcance da equidade territorial em atendimento a uma maior quantidade e melhor qualidade de oferta de infraestruturas, espaços e serviços urbanos aos cidadãos que habitam os NUI alvos da ação da UFPE. Nesse ponto, há que se ressaltar que entre o proposto nos planos ou projetos urbanísticos e a sua implantação nos casos referidos há uma certa distância. A realidade dos assentamentos habitacionais de Jaboatão dos Guararapes e de Igarassu demonstrou que uma peça técnica de boa qualidade não garante a implantação de obras e serviços públicos (caso do PHNG), nem mesmo é garantia de aceitação pelas municipalidades (caso de Novo Tapajós). O vínculo de comprometimento com essas propostas e sua implantação pelas municipalidades está diretamente relacionado com a origem das demandas e o grau de participação (cobrança e controle social) das comunidades assentadas. É sob essa ótica que se antevêm possíveis respostas à última questão levantada nesse artigo: como a atuação no campo da extensão universitária pode vir a mitigar as lacunas desses processos, sobretudo diante da insegurança e desconfiança ainda suscitadas pelo quadro legal em vigor?

Pode-se afirmar que, ao se estabelecer como ideal e compromisso a defesa da inclusão territorial dos ocupantes dos NUI, o projeto de extensão da UFPE ora em curso admite seus limites quando se trata de realizar o idealizado. Entretanto, há que se garantir conquistas, ainda que numa perspectiva pontual, progressiva e contínua, sobretudo atuando para alcançar ao máximo a consolidação de objetivos da regularização plena. A titulação em si representa parte dessa conquista, mas a ela se associa a preocupação de minimizar os riscos de apropriação dos benefícios da regularização por atores que não os seus beneficiários.

A avaliação preliminar que se faz aponta para um relativo sucesso nesse aspecto. Ainda que sejam limitados a aceitação de uma intervenção urbanístico-ambiental mais ampla e o grau de participação dos beneficiários no processo, a adoção de uma postura pragmática possibilitou o aproveitamento dos potenciais que os instrumentos e procedimentos regulamentados pela lei 13.465 e pelo decreto 9.310 oferecem. Esses potenciais foram cotejados com os riscos



representados pelos instrumentos jurídicos utilizados, com vistas à conquista do direito real de propriedade dos imóveis, tendo em vista o grau de consolidação do NUI regularizado até o momento e o longo tempo de ocupação dos beneficiários. Associados aos padrões da ocupação, com lotes pequenos e gabaritos baixos, essas características representariam um baixo risco de pressão sobre os residentes. Evidentemente, nas demais áreas a trabalhar, o emprego de instrumentos como as Zeis, que já estão regulamentadas em Igarassu, oferecem-se como meios úteis para mitigar os potenciais riscos de apropriação privada dos benefícios oferecidos pela regularização fundiária de terras públicas e sua urbanização, patrocinadas pela municipalidade e pela União. Entre o idealizado e o realizado, o balanço que se faz de momento é favorável, compreendendo que um agente executor dos processos de regularização fundiária, a UFPE, é capaz de intervir e orientar o desdobramento da aplicação das normativas, tornando a letra fria das leis passível de ser interpretada e aplicada em favor da efetiva inclusão socioespacial dos assentamentos habitacionais informais à cidade.

REFERÊNCIAS

- HARVEY, D. O direito à cidade. **Lutas Sociais (PUC/SP)**, São Paulo, n. 29, p. 73-89, 2012.
- MERLIN, P. **L'aménagement du territoire en France**. Paris: La Documentation Française, 2007. 174 p.
- ROLNIK, R. et al. (Org.). **Regularização fundiária sustentável – conceitos e diretrizes**. Brasília: Ministério das Cidades, 2007. 304 p.
- UFPE. **Relatório final do projeto de regularização fundiária de assentamentos habitacionais em área de domínio da União - Parque histórico nacional dos Guararapes (Córrego do Balaio)**. Recife: UFPE, 2013.
- UFPE. **Relatório final do projeto de regularização fundiária de assentamentos habitacionais em área de domínio da União - Parque histórico nacional dos Guararapes (Córrego da Batalha, Etapa 1)**. Recife: UFPE, 2015.
- UFPE. **Relatório final do projeto de regularização fundiária de assentamentos habitacionais em área de domínio da União - Parque histórico nacional dos Guararapes (Córrego da Batalha, Etapa 2)**. Recife: UFPE, 2016.
- UFPE. **Relatórios parciais do projeto de regularização fundiária de assentamentos habitacionais da RMR – Igarassu, Metas 1, 2 e 3**. Recife: UFPE, 2017 e 2018.